

NOTAS SOBRE LA LEY GENERAL DE DESARROLLO SOCIAL

Celia Blanco Escandón¹

La ley que nos toca comentar busca esencialmente impulsar una política para el desarrollo social, establecer un marco legal más claro y preciso, identificar principios rectores y plantear medidas institucionales que reafirmen la responsabilidad social del Estado Mexicano. En cuanto a la política de desarrollo social como tal, se puede decir que implica una nueva percepción de la pobreza, que identifica claramente que a la satisfacción de necesidades básicas hay que conjugar la generación de empleo e ingresos, que a la vez que elevan el nivel de vida de la población, refuerzan y aseguran el alcance de los derechos sociales y de la seguridad social, rompiendo el círculo vicioso de la pobreza.

Nuestra intención es dar a conocer y difundir el contenido de la Ley General de Desarrollo Social.

Antecedentes de la ley

Los mexicanos vivimos en un país en el que el reclamo social por la justicia y la igualdad son urgentes y dramáticos. Ciertamente tenemos derechos fundamentales consagrados en nuestros ordenamientos jurídicos, comenzando por la Constitución, pero a pesar de ellos, la desigualdad ha sido una constante en nuestra historia. Por ello es que el constituyente del 17 incluyó la idea de justicia como un mandato y se incorporaron derechos sociales y más aún, se adoptó un carácter formal de Estado eminentemente social.

Vivimos en un mundo dinámico, cambiante y en esencia conflictivo en el cual apenas se resuelve un problema aparece otro nuevo, como si estuviera empeñado en poner a prueba todo el tiempo a los seres humanos. Dentro de este marco, la pobreza y la marginación social destacan como uno de los problemas más acentuados en la sociedad mexicana.

Nuestro país ha vivido, y no podemos ignorarlo, una transformación social y económica a lo largo de varias generaciones, transformación que ha sido positiva para el mismo. Transformación que consistió en el fomento económico y el impulso a la educación, un muy amplio porcentaje de la población aprendió a leer y la escolaridad sin duda

¹ Académica de tiempo completo y coordinadora de posgrado del departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México

aumentó, la salud mejoró, las expectativas de vida aumentaron y las enfermedades se controlaron –sobre todo en cuanto a epidemias y cuestiones de salud pública. Se mejoró también en cuestiones de vivienda y servicios públicos, los derechos laborales mejoraron tanto, que ya el péndulo va ahora de regreso. Sin embargo, quedaron pendientes de resolver muchos rezagos y surgieron nuevos desafíos y problemas. Los logros alcanzados siguen siendo sumamente modestos y han de atribuirse a la compleja problemática social de nuestro país.

La ley general de desarrollo social entró en vigor el día 1° de enero de 2004 con el objetivo de impulsar una política social coordinada y constituir un marco en el que gobierno federal, estados y municipios puedan participar efectivamente tanto en la planeación de programas sociales como en la aplicación de recursos.

La nueva ley fue aprobada por el senado el día 9 de diciembre de 2003. El texto del dictamen establece que la planeación del desarrollo social en nuestro país deberá incluir programas municipales, planes y programas estatales, programas institucionales, regionales y especiales, así como el programa nacional de desarrollo social y el plan nacional de desarrollo.

Es un instrumento jurídico para enmarcar, fundamentar, estructurar y dar certidumbre a una de las principales y más complejas tareas del gobierno, la de asegurar a todas las personas en nuestro país la posibilidad de disfrutar una calidad de vida digna. En este sentido, cabe señalar que el derecho al desarrollo social incluye la no discriminación, la educación, la salud, la vivienda, el medio ambiente sano, la alimentación y el trabajo.

Crea el marco jurídico para permitir la continuidad, el compromiso y el ambiente de transparencia necesarios para que las acciones y programas de desarrollo social se articulen y que las metas se alcancen en el menor plazo posible, con miras a lograr condiciones de desarrollo social, idealmente, igualitarias.

Beneficios y méritos de la ley general de desarrollo social

- El primer mérito es de carácter político, ya que esta ley es un producto de un amplio proceso de reflexión colectiva, en la que participaron los partidos políticos y también especialistas, académicos, representantes de organizaciones sociales y gente muy activa en la promoción del desarrollo social y comunitario. La problemática era clara, la desigualdad entre los mexicanos y en torno a ella se construyó el consenso para dirigir esfuerzos hacia esa profunda llaga que afecta a nuestro país.
- Ahora bien, desde el punto de vista meramente jurídico, la ley general de desarrollo social es una aportación valiosa en sí misma, ya que por primera vez en un ordenamiento legal secundario se agrupan y definen, con claridad los derechos sociales de los mexicanos. Responde de manera mucho más concreta y específica a la pregunta ¿cuáles son los derechos sociales de los mexicanos?
- Representa un logro muy positivo para enfrentar la añeja polémica respecto al contenido social de la Constitución y de los derechos que en este sentido consa-

gra. Es un paso adelante en la eterna discusión sobre la justiciabilidad de los derechos sociales, económicos y culturales, justiciabilidad que hace que para muchos, estos derechos no sean realmente derechos pues les corresponden antes que prohibiciones de lesión, obligaciones de prestación positiva, cuya satisfacción consiste no en un no hacer, no dañar, sino en un hacer que difícilmente se alcanza de forma universal y cuya violación consiste no en actos sancionables o anulables sino en simples omisiones, promesas aún por cumplir, que no resultan coercibles.

- La ley busca fortalecer la co-responsabilidad entre poderes y facilitar la coordinación y colaboración para impulsar una política nacional de desarrollo social.

Principales características de la ley

- La ley establece un conjunto de disposiciones para proteger a los programas sociales y para garantizar su promoción y su permanencia. Pone fin, al menos en el texto de la ley –como toda ley tendrá que superar la prueba de su puesta en marcha– a la discrecionalidad para adjudicar, modificar o disminuir presupuestos a los programas de desarrollo social.
- La ley en cuestión crea la Comisión Nacional de Desarrollo Social (CNDS), la cual será un instrumento de coordinación de los programas, acciones e inversiones en esta materia y tendrá por objeto consolidar la integralidad y el federalismo sobre bases de colaboración y concertación de estrategias y programas de desarrollo social. La Comisión Nacional de Desarrollo Social estará presidida por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social e integrada por los titulares de las entidades y dependencias federales y estatales que tengan competencia en la materia, así como representantes de las asociaciones nacionales de autoridades municipales, además de los presidentes de las comisiones de desarrollo social de las cámaras de diputados y de senadores. También está integrada por los titulares de las Secretarías de Educación Pública, Salud, Trabajo y Previsión Social, Agricultura y Ganadería, Pesca, Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Crea la Comisión Intersecretarial de Desarrollo Social como instrumento de coordinación de las acciones del Ejecutivo Federal para garantizar la integralidad en el diseño y ejecución de la política Nacional de Desarrollo Social. Intervienen, fundamentalmente, las Secretarías de Gobernación, Hacienda, Educación Pública, Salud, Medio Ambiente, Energía, Economía, Desarrollo Rural, Pesca, Trabajo y Previsión Social.
- Crea el Consejo Consultivo de Desarrollo Social como órgano de consulta de la Secretaría de Desarrollo Social, de participación ciudadana y conformación plural que tendrá como objeto analizar y proponer programas y acciones que incidan en el cumplimiento de la política nacional de desarrollo social. Se integrará por un presidente –el titular de la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social)–, un secretario designado por él mismo y consejeros invitados.

- La ley define programas y zonas que considera prioritarias y de interés público, que estarán sujetos a una mayor protección en cuanto a su viabilidad financiera. Programas relativos a la educación, programas relativos a la salud básica, programas relativos a alimentación y nutrición de madres y niños, programas de apoyo a la vivienda; así como los apoyos públicos a proyectos productivos y empresas sociales y a la ampliación de servicios públicos. Señala expresamente que los programas, fondos y recursos destinados y definidos como prioritarios y de interés público no podrán sufrir disminuciones en sus montos presupuestales. Obliga al ejecutivo a revisar anualmente las zonas prioritarias de atención.
- También se prevé que el ejecutivo federal podrá establecer y administrar un fondo de contingencia social como respuesta a fenómenos económicos y presupuestales imprevistos.
- En materia de gasto público, factor importantísimo, ya que cómo hablamos de buenas intenciones, de ayudar, de solidaridad, de compromiso social, sin presupuesto. El gasto público es un tema ineludible en una ley de esta naturaleza y más aún, ante la tendencia de reducir hasta donde sea posible la responsabilidad del gobierno de atender las necesidades de la gente. En los últimos veinte años, en casi todos los países de occidente, los derechos sociales—desde el derecho a la salud, pasando por el derecho a la educación, hasta los derechos a la subsistencia y a la asistencia social— han sido objeto de ataques y restricciones crecientes por parte de políticos liberales y de la economía liberal. Así, la protección constitucional de tales derechos y políticas de bienestar—que en mi opinión, constituyen una de las conquistas jurídicas más importantes de los últimos tiempos— han sido puestas en discusión y corren hoy el riesgo de verse comprometidas. Del texto de esta ley destacamos en esta materia, lo siguiente:
 - Se logró establecer que los recursos para esta área crezcan conforme lo haga la economía o que, en el peor de los casos, se mantenga, en términos reales, el presupuesto destinado a los programas sociales.
 - Garantiza el crecimiento real del gasto social, que se debe incrementar cuando menos en la misma proporción que crezca el Producto Interno Bruto.
 - Establece la posibilidad de contar con un presupuesto consolidado y con metas multianuales. Esto debería permitir la planeación a mediano y largo plazo.
- La ley señala que será la Secretaría de Desarrollo Social la Institución que coordine las acciones del gobierno federal en la materia, con esto se pretende dar coherencia y unidad a las acciones sociales, evitando la crítica actual de dispersión de recursos y también las críticas de elusión de responsabilidades. Para fortalecer el federalismo, establece un sistema nacional de desarrollo social como mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación entre los tres niveles de gobierno así como los sectores sociales y privado.

- Otro asunto de gran importancia en la ley es la garantía que se otorga a las organizaciones, familias y personas para participar de manera activa y corresponsable en la planeación, ejecución y vigilancia de los programas y acciones de desarrollo social.
- Adopta, como mandato legal, el sentido de solidaridad que incorpora la participación social como un mecanismo que permite incidir en la consolidación de la democracia, al tiempo de potenciar los recursos y el impacto y alcance de los programas sociales, así como su arraigo y aceptación.
- Destaca la disposición para transparentar la inclusión de las organizaciones en las tareas de desarrollo social, ya que todas podrán recibir fondos públicos, excepto las dirigidas por servidores públicos o algún familiar.
- Se facilita la evaluación oportuna, objetiva y útil de la política nacional de desarrollo social, mediante la creación de un Consejo en el que participarán instituciones y expertos de capacidad probada. Así crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de desarrollo Social, el cual tendrá como objetivo revisar periódicamente el cumplimiento de los programas, metas y acciones para corregirlos, modificarlos, reorientarlos, etc...
- Establece las bases, lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, los cuales serán de aplicación obligatoria para las entidades y dependencias públicas que participen en la ejecución de programas de desarrollo social, así como la obligación de utilizar la información general del INEGI, independientemente de otros datos que se consideren convenientes y útiles.
- Busca garantizar el derecho a la denuncia popular a toda persona u organización, sobre cualquier hecho, acto u omisión que produzca o pueda producir daños al ejercicio de los derechos establecidos en esta ley o que contravenga disposiciones de los demás ordenamientos que regulen materias relacionadas con el desarrollo social.
- Institucionaliza la contraloría social como el mecanismo para que los beneficiarios puedan de manera organizada verificar el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos públicos asignados a los programas de desarrollo social.

Objetivos y propósitos de la ley

- La Ley General de Desarrollo Social sienta las bases para sustentar una política de Estado comprometida con la justicia social. Para ello busca fortalecer todas las instituciones y los programas sociales con visión integral, federalista, solidaria, equitativa e incluyente.
- Busca construir una política de desarrollo social adecuada a los problemas y necesidades de la población a partir de la flexibilidad en su diseño y operación.
- Pretende consolidar un marco jurídico que proporcione certidumbre y continuidad, y que garantice compromiso y transparencia en la gestión pública, además

de alentar la participación de la comunidad y de abrir espacios para la participación de todos los actores sociales.

Para plantear sus objetivos y definir sus propósitos, esta Ley se apoya en principios, como los siguientes, que son considerados rectores de la política social:

1. universalidad
2. solidaridad
3. equidad
4. inclusión
5. dignidad de la persona
6. responsabilidad pública
7. corresponsabilidad
8. participación
9. descentralización
10. información y acceso a la información
11. transparencia
12. oportunidad
13. colaboración y cooperación
14. respeto
15. honestidad

Derechos para el desarrollo social

Derechos en materia de desarrollo social que reconoce la nueva ley:

1. Recibir y disfrutar de servicios públicos.
2. Contar con la información necesaria (implica difusión) sobre los programas sociales.
3. Recibir un trato respetuoso, oportuno y sin condicionamiento.
4. Asegurar la privacidad de la información personal.
5. Tener acceso a un sistema eficaz y expedito de resolución de quejas y de controversias.
6. Garantizar que los servicios y prestaciones sociales previstos en la ley no puedan ser suspendidos sino por resolución administrativa. Debidamente fundada y motivada.

Para construir una política de desarrollo social de estado, con objetivos claros, estables, con indicadores precisos, la ley en cuestión define cuatro grandes líneas básicas en materia de derechos para el desarrollo social²:

² Véase Iniciativa de Ley General de Desarrollo Social

1. Los derechos para el desarrollo social son los relativos a la no discriminación, educación, salud, vivienda, medio ambiente sano, alimentación y trabajo.
2. El Estado tiene obligación de prestarlos y garantizar el acceso universal.
3. Las instituciones públicas deben elaborar los programas necesarios y destinar recursos para su consecución.
4. Se promoverá y garantizará la participación de la sociedad en los programas para el desarrollo social.

Programas de interés público y prioritario

La Ley General de Desarrollo Social establece los siguientes programas de interés público y prioritario:

1. Educación básica y media superior de calidad.
2. Prevención de enfermedades transmisibles y atención médica a personas en condiciones de pobreza y grupos vulnerables.
3. Alimentación y nutrición materno-infantil.
4. Abasto social de productos básicos.
5. Vivienda rural y vivienda popular.
6. Proyectos productivos y empresas sociales.
7. Servicios básicos.
8. Comunicación y equipamiento urbano.
9. Subsidios para proteger la economía familiar.

Política de desarrollo social

La política de desarrollo social planteada en la Ley General de Desarrollo Social se distingue de las políticas sociales que le han antecedido en los siguientes aspectos:

- a) Se plantea superar el carácter asistencialista que la política social ha tenido en el pasado, por un carácter de coparticipación y corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad.
- b) Se pretende combinar un conjunto de estrategias cuyos ejes son de mínimos de bienestar, de equilibrio y control demográfico y de atención a la pobreza, sobre la base de dos aspectos, la atención a las demandas de las necesidades básicas de la población y la creación de proyectos productivos.
- c) Busca converger y armonizar el crecimiento económico y el desarrollo social.

Planeación y ejecución

De acuerdo a lo señalado por este nuevo ordenamiento, todos los programas sociales serán parte del sistema nacional de desarrollo social y deberán orientarse al

cumplimiento de la ley. Los objetivos y metas que se plasmen en el programa nacional de desarrollo social, obligan a realizar acciones y destinar recursos necesarios para su cumplimiento.

Propuestas novedosas en materia de operación

1. Los recursos asignados al desarrollo social tendrán carácter prioritario, por lo tanto no podrán reducirse.
2. El incremento al gasto social será proporcional al crecimiento real de la economía de los recursos para el desarrollo social.
3. Plantea un presupuesto de política social consolidado y con metas multianuales.
4. Propone nuevas instituciones sociales y la adecuación de algunas de las actuales para elevar la eficiencia y eficacia de las políticas públicas; fortaleciendo la pluralidad y la participación social.
5. Exige metas multianuales de integración, equidad, superación de la pobreza y supresión de la vulnerabilidad social.
6. Los procesos de evaluación sistemática de resultados, deberán ser realizados por instancias distintas al ejecutor.

Facultades y competencias

La nueva ley establece claramente las facultades y competencias de las instancias de gobierno, en lo particular, el papel de la SEDESOL (Secretaría de Desarrollo Social) como responsable de promover y coordinar la planeación nacional del desarrollo social. Señala también las que competen a los gobiernos estatales y municipales en el marco de la planeación, concertación y ejecución de acciones para el desarrollo, así como la definición de las zonas de atención prioritaria.

La ley establece las bases para los convenios de coordinación y concurrencia para el desarrollo social en los tres órdenes de gobierno, incluyendo la definición de obligaciones y sanciones, y de manera muy destacada los mecanismos para la participación social.

Definición de zonas prioritarias de atención

Las denominadas zonas prioritarias de atención son las áreas o regiones cuya población registra índices de desarrollo inferior al promedio nacional de los derechos sociales.

Se trata de atender las zonas prioritarias con una visión integral y la participación de todos los sectores de la Administración Pública Federal, los gobiernos de los estados y los municipios.

El apoyo o los apoyos a zonas de atención prioritarias consiste –según la nueva normatividad– fundamentalmente en:

1. Recursos y metas precisas.
2. Estímulos fiscales para la expansión de actividades productivas y el empleo
3. Apoyo y financiamiento a la actividad productiva local.
4. Programas de generación de oportunidades de ingreso
5. Diversificación económica.
6. Obras públicas.

Participación social

Con esta ley se garantiza el derecho de los beneficiarios y de la sociedad a participar de manera activa y co-responsable. Se definen las opciones de participación de las organizaciones civiles, las cuales deberán acatar las leyes relativas al uso de fondos públicos.

Se promueve la creación del consejo ciudadano para el desarrollo social, como órgano plural y colegiado que coadyuvará a la promoción de la participación social.

Se trata de dotar a la política social de nueva dirección y nuevas estrategias para abrir oportunidades vitales a toda la sociedad, pero especialmente a quienes dentro de ella se encuentran en una situación de desventaja.

Evaluación y contraloría social

Resulta de suma importancia la creación del Instituto de Evaluación del Desarrollo Social, pues permitirá contar con un órgano técnico colegiado, que evalúe de manera independiente el impacto de los programas sociales, emitiendo sugerencias y recomendaciones a las instancias participantes en la política social.

Gasto público

La Ley promueva el uso eficiente de los recursos públicos:

- Establece prioridades nacionales que tienen que ver con la satisfacción de las necesidades básicas de todos los individuos y sus familias.
- Promueve que los recursos públicos se distribuyan con base a criterios de equidad.
- Se establecen criterios para alcanzar condiciones de igualdad real en materia de educación, salud, alimentación, nutrición oportunidades de ingreso y servicios públicos.
- Hace obligatoria la publicación de las reglas de operación de los programas de desarrollo social.

Conclusiones

La Ley General de Desarrollo Social:

1. Incorpora una visión integral de las personas reconociendo sus necesidades en los ámbitos individual, familiar y social.
2. Reconoce la importancia de los derechos sociales, económicos y políticos.
3. Involucra presupuestos, instituciones, acciones de concurrencia, garantías para que las personas tengan servicios de calidad, incorpora, además los elementos necesarios para construir una política social de estado, que trascienda los cambios de gobierno y visiones partidistas.
4. Garantiza la existencia de una política de desarrollo social con visión y transparencia.
5. Establece el marco necesario para alcanzar cuando menos niveles de bienestar promedio nacionales en el menor plazo posible, para toda la población.
6. Plantea la necesidad de contar con mecanismos normativos e instituciones públicas que garanticen el ejercicio de los derechos sociales establecidos en la Constitución.
7. Define como asuntos de interés público y prioritario a los programas de Educación, Salud, Alimentación, Vivienda Rural y Popular, Proyectos Productivos y Empresas, Comunicación y equipamiento Urbano y Subsidios a la Economía Popular.
8. Es un instrumento jurídico de política social de Estado para combatir rezagos históricos y económicos que afectan a los mexicanos.

La ley cuenta con los elementos necesarios para cimentar una política social firme que trascienda coyunturas políticas, económicas e ideológicas, pero no debemos olvidar que para combatir a la pobreza es necesario pasar de la teoría a los hechos y emprender acciones concretas y coherentes que nada tengan que ver con motivaciones particulares, banderas ideológicas ni intereses partidistas o regionalistas.

Diariamente nos topamos con personas que trabajan o piden limosna en la vía pública o que sobreviven en otros lugares peligrosos, y ninguno de nosotros se alarma o se preocupa. Olvidamos la desdicha y el abandono, centrándonos en el egoísmo y esquivando la responsabilidad de atender el inmenso problema derivado de las contradicciones sociales. De esta perspectiva de análisis puede visualizarse la necesidad que representa para nuestro país la instrumentación de medidas sociales que combatan el dramático cuadro de miseria, desnutrición, mendicidad, analfabetismo, desintegración familiar, desempleo y delincuencia que padece y sufre una porción considerable de la población en nuestro país. La satisfacción de las necesidades materiales y espirituales básicas del individuo, constituyen el principio de su liberación; no es hombre libre el que está encadenado a la miseria y es víctima de su propia existencia. Por ello estamos comprometidos en una lucha tenaz contra la injusticia social y aplaudimos –a pesar de sus carencias y limitaciones– la entrada en vigor de la Ley General de Desarrollo Social.